

业界评说

◆梁明易 杨捷 任思婧

积极推行第三方环保考核

广东省清远市2016年第三方环保考核的季度考核结果日前向社会和党政机关公布。清远市环委会对考核工作进行了全面的总结,并对第四季度及2017年度环保考核进行部署。清远市环委会委托第三方进行环保考核成效初显,为地级市环保考核制度的改革提供了较好的借鉴。

在生态文明建设全面推进过程中,党中央推出以“生态文明体制改革总体方案”为主导的“1+6”改革“组合拳”,将体制改革作为生态文明建设的重要抓手,以完善制度和健全机制为着力点,强化理念、制度和行动同时推进,希望用体制改革全面释放环保新动力。制度保障生态文明建设的重点之一就是完善干部考核评价机制、构建新型环保考核体系,改变地方领导者唯GDP至上的粗放式发展观念,重视环境生态保护,走可持续发展道路。笔者认为,在生态文明建设新形势下推进环保考核制度改革刻不容缓,而第三方考核机制的引入可以克服现有环保考核机制许多不足,最大程度发挥环保考核的“方向标”和“指挥棒”作用。

引入第三方考核机制能充分发挥第三方机构的科研能力,构建科学合理的考核指标体系。通过研究,清远市第三方环保考核整合了国家层面的“气十条”“水十条”“土十条”等相关环保行动方案 and 减排、总量控制要求,以及广东省层面的“南粤水更清”等环保任务,实现“多考合一”,避免重复工作,改变环保考核疲于应付流于形式的现状,提高考核效率和效果。第三方机构通过实地调研,以清远市各地区不同

第三方环保考核是以体制改革释放环保新动力,最大程度实现“以评促建”,引导政府的施政行为,落实“一岗双责”和“党政同责”,促进地方环境质量的改善,约束主要污染物的排放。

类型主体功能区为评价单元,建立了与主体功能定位和发展方向相一致的环保考核指标体系,逐步实现“一区一考”。结合各考核指标权重的差异化设置,构建具有精细化、易操作、可达可控及动态把控等特点的全新环保考核指标体系,实现环保考核对区域科学发展的引导、激励、调节和监控作用。

引入多种考核方式,让环保考核落到基层和企业,能够真实反映环保任务开展情况。现有环保考核多以资料报送、领导汇报、文件查看等书面考核的形式开展,难以全面核查地方环保工作开展情况和问题所在。第三方机构的加入,根据需要开展现场核查、明察暗访、随机监测、专项任务考核、公众满意度调查等工作,将环保考核下沉到相关部门和企业,及时反映地方环保工作中的纰漏,增强事前诊断和以评促建的功能。

同时,引入第三方环保考核机制后,考核方和被考核单位及政府都没有直接的利害关系。打破了以往由环保部门“自己考自己”的传统模式,考核过程不受外力阻碍、考核结果更具公信力。第三方考核克服了地方保护主义

壁垒,保证考核过程和结果的公平公正性。第三方专业机构的独立性还实现了对党委政府、市直部门等多方的专业考核,将“党政同责”落到实处。

第三方环保考核的着力点不再是地方环保资料文件的多少,而是通过第三方对地方环保工作开展进度和环境质量改善情况进行动态考核,由季度到年度循序渐进,对地方环境质量变化和生态文明建设实现全过程的监督和指引。

此外,政府购买第三方服务在减轻基层负担的同时,增强了考核实施灵活性。党的十八大强调要加强和创新社会管理,转变政府职能,在公共服务领域更多地利用社会力量。在此背景下,第三方环保考核机制的实施既实现了政府主导、社会参与、公办民办并举的服务模式,减轻了基层政府负担,还在考核方法和考核体系等方面实现了灵活转变、系统改进的特点。

第三方环保考核机制通过克服现有考核的众多不足,实现了环保考核客观公正、科学合理及全面高效,同时也对我国环境保护工作和生态文明建设也有极大的促进作用。第三方环保考核实施过程中,环保

工作的一手数据收集和整理有利于推动我国环境大数据的建设和发展,提高环境科学研究对管理与决策的支持力度。第三方考核机制为环保系统内打破条块分割、各管一段的现象提供思路。在块上注重责任清单化,在条上规范和加强环保机构和队伍建设,强化环保部门统一监督管理,提高整体效能。同时,第三方机构对环保考核指标体系的改革体现了我国环境管理由单纯总量目标削减,向基于质量目标的分区、分类、分级理念,有助于实现精准管理和全过程调控。第三方环保考核机制的落实可以成为生态文明建设的“硬抓手”,协同干部考核评价机制,从根本上转变领导干部片面追求GDP的发展理念,充分调动各级领导干部抓绿色发展、做环保工作的积极性,将“绿水青山就是金山银山”的生态文明建设核心要义和发展转型方法落到实处。

在环保工作垂直管理的大形势下,提高地方政府对第三方环保考核机制的认识高度、推进力度及实践深度,对地方政府推动大环保、大监管和大环境管理有着积极长远意义。第三方环保考核是以体制改革释放环保新动力,最大程度实现“以评促建”,引导政府的施政行为,落实“一岗双责”和“党政同责”,促进地方环境质量的改善,约束主要污染物的排放,从而让地方政府全面兼顾环境保护和经济发展,实现“绿水青山”和“金山银山”统一协调的发展理念。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

高,自然产生的生活垃圾数量呈增长态势。出台减量化的初衷是好的,但如果没有配套的设施,没有配套的办法,只提目标,往往事与愿违,最终导致相关部门和下级政府为完成减量化任务,默认甚至纵容垃圾非法处置。政府部门在提出减量化要求的时候,应当充分进行论证,并建立配套的实施细则,才可能最终实现减量的目标。

对生活垃圾的监管力度要加大。多年来,生活垃圾很少成为监管的重点,部分大城市对生活垃圾处置采取市场化运作方式。市场改变、市场失灵的情况下,极易发生倾倒事件。因此,建议把对生活垃圾的监管纳入环卫、环保等部门的重点工作,同时强化公众监督,媒体曝光,加大处罚力度,通过这等手段来提高违法者的成本。只有当违法者发现风险大于收益,甚至无利可图时,非法倾倒行为才能真正得到遏制。

非法倾倒生活垃圾危害大、隐蔽性强。各级部门要高度重视非法倾倒问题,多措并举,彻底解除这一影响环境质量的隐患问题。

作者单位:环境保护部华东环境保护督查中心

如何减少生活垃圾非法倾倒?

从“处置侧”着手,制定合理的处置工程建设任务,确保处置能力始终保持充足。在“产生侧”做好工作,从源头实现垃圾的减量化和资源化,减轻处置压力。

工程建设任务,有序推进,确保处置能力始终保持充足。同时,在“产生侧”做好工作,用日常宣传、政策鼓励、经济补贴等方法持续推进垃圾的分类和综合利用,从源头实现垃圾的减量化和资源化,减轻处置压力。

经济手段要用好。有利可图是产生垃圾非法倾倒行为的重要原因,因此要压缩非法倾倒的获利空间。在处置费用上,明确垃圾处置项目的公益性

质,坚持保本或微利运行。必要时政府可给予财政补贴,确保正规处置的费用相对较低,能够被接受。在收费方式上,采用不直接与垃圾量挂钩的“预付费”制度,正规处置单位根据各环卫部门收集范围内常住人口数量确定收费基数,向环卫部门预收费,增强环卫部门把垃圾直接运至正规处置单位的动力。

各级政府出台的垃圾减量化目标要科学。随着居民生活水平的逐渐提

◆余进 薛欢

日前有媒体报道,装载有浙江海盐等地垃圾的船只在长江口非法倾倒垃圾。近年来,有关生活垃圾被非法倾倒的报道屡见报端。这些环境违法事件不仅破坏了环境,甚至威胁到饮用水源,危害群众健康。

垃圾之所以被非法倾倒,有其直接诱因。一是经济利益驱使。非法倾倒可以节约处置费用,有利可图,导致不法分子铤而走险;二是部分地区无害化处置能力不足,垃圾正规处置无法落实;三是生活垃圾减量化指标设定不科学,部分地方政府考核目标中有生活垃圾减量化指标,但实际难以实现。为了完成目标,就要想方设法通过各种途径“消灭”一部分垃圾。此外,政府部门对生活垃圾的监管不到位,处罚力度偏弱也进一步导致非法垃圾倾倒违法现象屡禁不止,甚至催生了相关的黑色产业链。因此,笔者建议,要减少生活垃圾非法倾倒的事件,必须从消除诱因和加强监管两方面入手。

末端处置能力和源头产生量要匹配。科学预测辖区内垃圾的产生量变化,从“处置侧”着手,制定合理的处置

“我为改善环境质量献一策”征文活动获奖名单

文章题目	作者	工作单位
一等奖		
建立农村环保自治制度	李学辉	湖北省巴东县环保局
应建立健全环境质量改善评价体系	孙贵东	山东省莒南县环保局
精准治污改善流域水质	刘永 邹锐	北京大学环境科学与工程学院,云南省高原湖泊流域污染过程与管理重点实验室
二等奖		
政府采购应对违法企业关门	李丽平 肖俊霞	环境保护部环境与经济政策研究中心
环保考核需引入第三方	张卫东	河南省安阳市环保局
重在帮助企业减少污染排放	李典才	广西壮族自治区贵港市环保局
精心设计健康流域环保路线图	张修玉	环境保护部华南环境科学研究所
激发环保资金活力	周佩德	江苏省射阳县环保局
三等奖		
质量要求应在环评批复中浓墨重彩	朱德明	江苏省环保厅
强化建设项目超产能鉴定与监管	许伟 杨凯 徐晓春	江苏省环保厅苏中环保督查中心
社区要成为环境管理的“加油站”	朱群	江苏省淮安市环保局
加强小流域水质监控	董昌鉴	福建省南平市松溪县政协
实行召回制根治环评公众参与造假	温英民	环境保护部环境经济与政策研究中心
环境质量管理要坚持属地原则	罗岳平	湖南省环境监测中心站
环境执法可以试行异地监察	睢晓康	河南省安阳市环保局
加强对第三方治理的监管	万加华	浙江省嘉兴市环保联合会
机动车维护需明确职责	邓知礼	上海市机动车船污染控制协会
完成超低排放改造不是终点	何卫东	河北兴泰发电公司

优秀获奖作者
(文章题目和工作单位略)

韩立达	梅桂友
刘瀚斌	刘银祥
刘传义	翟峰
吴孝情	窦秀冬
鞠勇明	邓东阳
张佳雯	虞伟
龙能奇	鞠昌华
郭建强	毛剑英
赫英臣	张元元
王桂森	俞伟波
刘贤春	李建波
李国军	舒军龙
郭志新	刘茂峰
吉栋梁	徐景文
徐波	张媛
陈昇	汪光
王争亚	

环境热评

垃圾处理考验政府行政能力

多家企业参与可以有效增强行业竞争,坚持规划引领可以有效避免折腾,加强协调可以有效减少内耗,这些是推进垃圾处理设施建设的正能量。

◆熊孟清

2016年度垃圾处理部部级联席会议成员单位电视电话会议日前召开。会议要求,2017年底前所有城市,“十三五”期末所有县城、建制镇,都要建成满足需要的垃圾处理设施。

垃圾处理设施建设一直备受重视。“十二五”期间,一些地方的垃圾处理设施建设取得显著成效。北京、上海、武汉等城市全面完成了垃圾处理设施建设规划,广东省69个“一县一场”建设任务也完成了63个。即使因邻避效应阻力影响,但焚烧厂也新增了100多座,处理能力达22.3万吨/日。北京、上海、武汉3市垃圾焚烧处理比例分别达68%、74.5%和75%。

但时至今日,仍有一些城市处于“垃圾围城”困境,一些县城仍没有垃圾集中处理设施。笔者认为,垃圾处理设施建设有其自身客观规律,不可能一蹴而就。因邻避效应、专业化水平不高和土地、资金供应困难等客观因素的制约,垃圾处理设施建设工期长,填埋场、焚烧厂建设短则两三年,长则四五年,如果遇到设施周边居民强烈反对或建设企业不力,建设工期甚至更长。

由此可见,在短时间内完成垃圾处理设施建设任务,将考验市、县、镇政府的行政能力。只有展示出强大的政府行政能力,才能克服垃圾处理设施建设的困难。那么,地方政府怎样才能有效推进垃圾处理设施建设?笔者认为,只有引进多家企业同台建设,坚持规划引领,多部门协同推进,才能既加快建设速度又提升建设质量。

多家企业参与可以有效增强行业竞争,坚持规划引领可以有效避免折腾,加强协调可以有效减少内耗,

绿色畅言

要多下功夫提升油品质量

一方面要在油品质量提升上多下功夫,进一步加大投入,增加科技研发费用,多培养相关人才,提升油品质量。另一方面,要根据大气环境质量的需求,制定新的机动车排放标准测量方法和相应的燃料标准。

◆史春

上周,多地的雾霾又卷土重来,北京、天津、河北等地首次启动了红色预警。雾霾再一次让人们反思以汽车出行行为代表的所谓的现代生活方式。

相关研究表明,北京、杭州、广州、深圳的首要污染源是机动车。其它城市机动车虽然不是首要污染源,但从对大气污染的贡献来看,机动车排位仍居前,是较重要的次要污染源。

为此,环境保护部公布的《机动车污染防治技术政策(征求意见稿)》明确提出,要加强对机动车尾气挥发性有机物、持久性有机污染物、固体废弃物等污染物的防治。笔者认为,要控制机动车尾气污染,必须要在油品质量上下下功夫。

2012年,笔者作为访问学者到美国考察学习,曾专程到拥有1000多万人、1000多万辆车的洛杉矶进行考察。结果令人惊讶,洛杉矶蓝天白云,大气质量好。美国同行介绍,洛杉矶从当年光化学烟雾事件的发生地,到今天的蓝天白云,发生这种变化很大程度上得益于美国在油品质量提升上下下功夫。对此,笔者也深有感触,笔者发现,即使同一个品牌的汽车但由于油品优劣不同,产生的机动车尾气对大气污染的贡献也存在较大差异。

我国生产汽油主要是以催化裂化为主,催化汽油辛烷值相对较低,硫含量高,烯烃含量高,车用汽油中烯烃含量高达30%~40%。目前,我

这些是推进垃圾处理设施建设的正能量。尤其是多家企业参与,可保证多个项目同时推进。更重要的是引入和增强竞争,建立起设施建设的比较优势,有利于加快建设速度和提升建设质量。当然,不可否认,一家企业单打独斗也能胜任垃圾处理设施建设任务,但如果长期把所有项目都委托给一家企业经营,多半会让行业失去竞争。

目前,垃圾处理仍是政府主导,政府的行政能力起到决定性作用。企业参与并非完全由市场选择,而是政府决策的结果。垃圾处理设施建设规划的编制、实施和评估调整本身就由政府组织决策。垃圾处理设施建设的启动、征地、环评、审批和群众工作等环节都需要政府纵向横向协调。垃圾处理设施建设过程综合反映了政府的行政能力,包括行政意愿、意志、亲和力、掌控力和执行力等。

无论客观原因导致垃圾处理设施建设有多难,成功经验说明,强大的政府行政能力可以克服困难,为垃圾处理设施建设起到保驾护航作用和催化作用。当然,有效推动垃圾处理设施建设还需要资金、土地、企业和群众支持。政府行政时就是要结合当地资金、土地、企业等客观条件,确定建什么、建多大、怎么建、谁来建等,科学行政。有效推进垃圾处理设施建设需要强大的政府行政能力。

一些垃圾处理设施建设成效不彰的地方,必须有效提高政府行政能力。不要动辄归咎到群众不支持、土地供应紧张等客观方面。要借鉴成功地区在企业参与、规划实施和政府协调等方面的经验,结合实际高效行政,强化垃圾处理设施建设。

国原油消耗一半以上依靠进口,而进口原油多来自中东地区的重质油,含硫量偏高,这也是导致我国油品相对于发达国家差的一个原因。我国油品质量升级在技术上不是问题。国内的大型炼油厂大多具备生产国四排放标准车用汽油的能力。据统计,到2010年底,中国20%的炼油装置为2007年后新建,47%的炼油装置为2005年后新建。这些新建炼油装置一体化程度高、技术先进。升级油品质量的关键在于脱硫,而从技术上来讲,只要炼油厂安装适当的脱硫等技术装置,都可以改进生产。

油品升级在技术上不存在难题,关键在于资金投入。如果要提升油品质量,需要配备一套加氢处理能力装置,这将增加炼厂的投资生产成本和安全成本。一个260万吨柴油加氢精制产能的项目,需要投资5亿元左右,包括其他配套设施在内的油品质量升级改造项目需要的总投资则更多。

因此,我国在油品质量提升方面还有许多工作要做,还有较长的路要走。一方面要学习美国洛杉矶治理光化学烟雾的做法,在油品质量提升上下下功夫,进一步加大投入,增加科技研发费用,多培养相关人才,提升油品质量。另一方面,国家有关部门要根据我国大气环境质量的需求,制定新的机动车排放标准测量方法和相应的燃料标准。

据了解,我国明年要推广使用质量较好的国五汽油,相信这一举措能够有效推动大气环境质量改善。